Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4037**
17. Wahlperiode 01. 12. 2010

Antrag

der Abgeordneten Jan Korte, Ulla Jelpke, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Akteneinsichtsrechte Dritter in Verfahrensakten des Bundesverfassungsgerichtes stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Plenum des Bundesverfassungsgerichts will noch dieses Jahr zusammenkommen und in die Geschäftsordnung eine einheitliche Sperrfrist für die Gewährung von Akteneinsichts- und -auskunftsersuchen Dritter in Verfahrensakten von 90 Jahren gerechnet ab der Verkündung einer Entscheidung aufnehmen.

Der Deutsche Bundestag begrüßt vor diesem Hintergrund die Resolution des Deutschen Rechtshistorikertages in Münster vom 15. September 2010 und teilt die darin geäußerte Auffassung, dass dieses Vorhaben die Erforschung der Zeitgeschichte erheblich beeinträchtigt, im Hinblick auf die Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit bedenklich ist und im Übrigen im Widerspruch zu den gesetzlichen Regelungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes sowie des Bundesarchivgesetzes steht.

Der Deutsche Bundestag bedauert, dass das Bundesverfassungsgericht mit diesem Vorhaben und der bisherigen Handhabung der Gewährung von Akteneinsichts- und -auskunftsersuchen Dritter hinter den in dessen eigenen Entscheidungen entwickelten Maßstäben zurückbleibt.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass die bestehenden Sperrfristen für Akteneinsichts- und -auskunftsersuchen Dritter – insbesondere im Bundesarchivgesetz – nicht mehr zeitgemäß sind und verkürzt werden müssen. Sperrfristen von 30 Jahren und mehr für die Einsicht in Vorgänge der öffentlichen Gewalt lassen sich auf die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurückverfolgen. Kürzere Sperrfristen tragen den seit dieser Zeit gewandelten politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen Rechnung. Die stetige Verbesserung der Partizipation an und der Kontrolle der öffentlichen Gewalt durch Bürgerinnen und Bürger – Bestrebungen, die nicht zuletzt ihren Niederschlag im Informationsfreiheitsgesetz gefunden haben –, ist für einen zukunftsfähigen modernen demokratischen Rechtsstaat selbstverständlich. Die rasante Entwicklung zu einer Informations- und Wissensgesellschaft, vorangetragen durch die zunehmende, alle Lebensbereiche durchdringende Digitalisierung, lässt aber auch die Halbwertszeit von Informationen, die Dauer sowie die Relevanz von Entscheidungsprozessen immer stärker zurückgehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen,

1. der die Akteneinsicht- und -auskunftsrechte Dritter im Bundesverfassungsgerichtsgesetz nach Vorbild des Bundesarchivgesetzes konkretisiert sowie einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen die Versagung der Akteneinsicht oder -auskunft vorsieht;
2. der die Angebots- und Übergabepflicht sämtlicher Verfahrensakten des Bundesverfassungsgerichtes an das Bundesarchiv nach Maßgabe von § 2 des Bundesarchivgesetzes auch im Bundesverfassungsgerichtsgesetz aufnimmt;
3. die Sperrfristen im Bundesarchivgesetz um 20 Jahre verkürzt.

Berlin, den 1. Dezember 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Allgemeines

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) stehen im besonderen Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Aufgrund der Stellung als Verfassungsorgan und den weitreichenden Kompetenzen kommt dem BVerfG eine Bedeutung zu, die nicht nur in der deutschen Rechtsgeschichte einzigartig, sondern auch im internationalen Vergleich Vorbildfunktion für Verfassungsgerichtsbarkeiten hat. Das BVerfG ist Hüter und letztverbindlicher Interpret der Verfassung. Die durch das Grundgesetz verliehenen Befugnisse stellen eine besondere und einzigartige Machtfülle in einem gewaltengeteilten Staat dar. Auch wenn das BVerfG allein am Maßstab der Verfassung entscheidet, Politikziele mithin selbst nicht definieren kann, ist es dennoch – jedenfalls mithilfe der Politik, die ihre Auseinandersetzungen oft dem BVerfG als Streitschlichter überantwortet, aber auch angelegt in der Wahl der Bundesverfassungsrichterinnen und Bundesverfassungsrichter durch Bundestag und Bundesrat – ein politischer Machtfaktor geworden (Prof. Dr. Jutta Limbach, Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts a. D., „Das Bundesverfassungsgericht als politischer Machtfaktor“, HFR 1996, Beitrag 12, Rn. 8).

Vor diesem Hintergrund besteht ein großes wissenschaftliches und journalistisches Interesse an der Aufarbeitung der Entscheidungen, das sich auch auf den Entscheidungsfindungsprozess und nicht nur auf das Ergebnis bezieht. Trotz der umfassenden Kompetenzen und der politischen Implikationen, die ein Höchstmaß an Transparenz bei der Entscheidungsfindung erwarten lassen, stoßen Wissenschaft und Presse nicht nur bei politisch besonders brisanten Entscheidungen regelmäßig auf erhebliche und kaum überwindbare Widerstände beim BVerfG (und beim Bundesarchiv), wenn sie dessen Akten teilweise oder vollständig einsehen wollen.

Einzelbegründung

Zu Nummer 1

Die Akteneinsichts- und -auskunftsrechte Dritter in und aus Verfahrensakten nach § 35a des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) sind nur unzureichend ausgestaltet.

Es handelt sich um reine Ermessensvorschriften. Förmliche Rechtsbehelfe gegen Versagungsentscheidungen sind nicht vorgesehen (vgl. Sennekamp, in: Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Mitarbeiterkommentar, § 35a Rn. 16), obwohl die Entscheidung über die Gewährung von Akteneinsicht und -auskunft durch das BVerfG zweifelsohne nicht der spruchrichterlichen Tätigkeit, sondern materiell-rechtlich der vollziehenden Gewalt zuzurechnen ist und mithin ohne Weiteres den Anwendungsbereich des Artikels 19 Absatz 4 des Grundgesetzes (GG) eröffnet (vgl. BVerfG, NJW 2003, 1924 ff.).

Mit dem Bundesarchivgesetz vergleichbare Regelungen, vgl. § 5 des Bundesarchivgesetzes (BArchG), zu Sperrfristen und möglichen Ausnahme- bzw. Verkürzungstatbeständen existieren nicht. Diese können jedoch nicht in der Geschäftsordnung des BVerfG (GO-BVerfG) geregelt werden. So steht das Vorhaben, Sperrfristen von 90 Jahren in der GO-BVerfG vorzusehen, ebenso wie § 36 Absatz 1 Satz 2 GO-BVerfG, wonach Akten frühestens nach 30 Jahren seit der Entscheidung verwertet werden dürfen, im Widerspruch zu § 35b BVerfGG (vgl. Sennekamp, a. a. O., § 35a Rn. 15 a. E.). Obschon die GO-BVerfG als Organsatzung Rechtssatzqualität hat, beschränkt sich diese auf den Binnenrechtskreis der autonomen Organisation des BVerfG und kann darüber hinaus aufgrund der Normenhierarchie lediglich im Rahmen der Vorgaben des BVerfGG und dort konkret aus diesem Normenkontext Befugnisse zur ergänzenden Regelung ableiten (vgl. Bethge, in: Maunz u. a., BVerfGG, § 1 Rn. 65 ff.). Unabhängig von der Qualifikation derartiger Sperrfristen in der GO-BVerfG als normkonkretisierend oder als ermessenslenkend, lässt § 35b BVerfGG dies schon als höherrangige Norm vom Wortlaut nicht zu (vgl. Sennekamp, a. a. O.). Es bedarf im Übrigen keiner tieferen Analyse, dass eine Sperrfrist von 90 Jahren, selbst wenn sie in der GO-BVerfG geregelt werden könnte, einer Abschaffung des Akteneinsichts- und -auskunftsrechts entspricht und damit im Widerspruch zu der auch im Lichte des Artikels 5 GG auszulegenden gesetzlichen Regelung im BVerfGG stehen würde. Soweit das BVerfG u. a. mit Rückgriff auf § 30 Absatz 1 Satz 1 BVerfGG Akteneinsicht- oder -auskunftsersuchen zurückweist, vermag dies nicht zu überzeugen; der – vermeintlichen – Geheimhaltungsbedürftigkeit von Vorgängen wird gerade durch Sperrfristen Rechnung getragen. Im Übrigen gibt es weder das Institut eines schutzwürdigen „Kernbereichs judikativer Eigenverantwortung“ noch sind Gründe für ein solches ersichtlich, da die richterliche Unabhängigkeit für die Zukunft durch die Kenntnis der Beratungsabläufe nicht beeinträchtigt werden kann.

Soweit für mehr als 30 Jahre alte Vorgänge, die nicht an das Bundesarchiv abgegeben wurden, Akteneinsichts- und -auskunftsgesuche nach § 35b BVerfGG entschieden werden, widerspricht dies zudem § 5 Absatz 8 BArchG.

Zu Nummer 2

Das BVerfG nimmt für sich darüber hinaus eine Sonderstellung gegenüber dem Bundesarchiv in Anspruch, die jeglicher gesetzlichen Grundlage entbehrt. Nach § 2 Absatz 1 BArchG hat das BVerfG als Verfassungsorgan alle Unterlagen, mithin auch alle Verfahrensakten, § 2 Absatz 8 BArchG, die zur Erfüllung der Aufgaben nicht mehr benötigt werden, dem Bundesarchiv zur Übernahme anzubieten und nach entsprechender Widmung zu Archivgut ggf. zu übergeben.

Trotz dieser klaren Rechtslage sieht § 36 Absatz 1 GO-BVerfG vor (zum Verhältnis GO-BVerfG zum BArchG, vgl. die Ausführungen zu Nummer 1), dass nur Senatsentscheidungen – und somit nicht Kammerentscheidungen – angeboten und übergeben werden, wobei die den Verfahrensakten beigefügten Sonderhefte, in denen Entscheidungsentwürfe, Voten, Änderungs- und Formulierungsvorschläge sowie Notizen des Berichterstatters verwahrt werden (vgl.

Sennekamp, a. a. O., § 35a Rn. 11; dort als „Nichtakten“ bezeichnet), entgegen § 2 Absatz 8 BArchG ausgenommen werden. Das Angebot erfolgt auch nicht, wenn diese Akten für die Aufgabenwahrnehmung nicht mehr erforderlich sind; im Regelfall wäre dies nach Abschluss des Verfahrens, sondern „frühestens“ nach zehn Jahren. Das BVerfG nimmt für sich darüber hinaus in Anspruch, die Verfahrensakten lediglich auf Grundlage einer Vereinbarung mit dem Bundesarchiv und nach Zustimmung des Plenums zu übergeben. Selbst nach Abgabe an das Bundesarchiv und nach Widmung der Akten zu Archivgut, das der alleinigen Verfügungsgewalt des Bundesarchives und den Regelungen des BArchG unterfällt, seien die maßgeblichen Vorschriften für die Gewährung der Akteneinsicht und -auskunft weiterhin § 35a BVerfGG (vgl. Sennekamp, a. a. O., § 35a Rn. 7), eine Ansicht, die angesichts § 5 Absatz 8 BArchG keinen Bestand haben kann.

Diese Verfahrensweise des BVerfG ist auch im Hinblick auf die aus dem Status als Verfassungsorgan resultierende Pflicht der Verfassungsorgantreue fragwürdig.

Zu Nummer 3

Die Begründung ergibt sich aus dem Feststellungsteil. Eine Kürzung soll sich nicht nur auf die Grundfristen, sondern auch auf die jeweiligen Verlängerungsmöglichkeiten beziehen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333